

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00465 vom 7. April 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-04-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00465

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00465 du 7 avril 2005

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00465 del 7 aprile 2005

Regeste

Taxordnung | Taxen/Pensionspreise für Altersheimaufenthalt: Bestehen Zusicherungen, dass die Preise jeweils nur per 1. Juli erhöht werden dürfen? Eine Verfügungskompetenz des Gemeinwesens ist auch bei einem vertraglich begründeten Rechtsverhältnis möglich (E. 3.2). Die Pensionäre haben ihren Widerstand gegen die neue Taxordnung bei den kommunalen Behörden nicht verspätet geltend gemacht (E. 4). Offen gelassen, ob angesichts der übergeordneten detaillierten Reglemente der Pensionsvertrag überhaupt eine vertragliche Vertrauensgrundlage bilden kann (E. 5.3). Der Pensionsvertrag enthält keine Zusicherungen wonach die Pensionspreise s t e t s nur auf den 1. Juli geändert werden dürfen. Zwar umfasst der Vertrag einen Verweis auf eine Klausel in der gemeinderätlichen Taxordnung, welche Anpassungen der Preise nur auf den genannten Termin zulässt. Diese Taxordnung ist jedoch inzwischen durch eine neue ersetzt worden, die keine solche Beschränkungen mehr beinhaltet (E. 5.4). Die Taxordnung bildet für sich keine Vertrauensgrundlage (E. 5.5). Die Vorinstanz hat die Gemeinde verpflichtet, die von den Pensionären bereits bezahlten erhöhten Taxen im Mehrbetrag zurückzuerstatten. Diese Rückerstattung ist aufzuheben. Gutheissung (E. 5.6). Die Druckausübung der Heimleitung auf die Pensionäre, die Erhöhung der Preise zu akzeptieren, und andere Mängel im Vorgehen veranlassten die Pensionäre zur Rekurerhebung. Die im Rekursentscheid getroffene Kostenverlegung zulasten der Gemeinde ist aus Billigkeitsgründen nicht zu ändern, auch wenn die Gemeinde jetzt im Beschwerdeverfahren obsiegt (E. 6.1). Entsprechend ist auch die Zusicherung einer Parteientschädigung im Rekursverfahren zulasten der Gemeinde nicht aufzuheben (E. 6.2).

Erwägungen

E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Abgaberecht ohne Steuern Betreff: Taxordnung Taxen/Pensionspreise für Altersheimaufenthalt: Bestehen Zusicherungen, dass die Preise jeweils nur per 1. Juli erhöht werden dürfen? Eine Verfügungskompetenz des Gemeinwesens ist auch bei einem vertraglich begründeten Rechtsverhältnis möglich (E. 3.2). Die Pensionäre haben ihren Widerstand gegen die neue Taxordnung bei den kommunalen Behörden nicht verspätet geltend gemacht (E. 4). Offen gelassen, ob angesichts der übergeordneten detaillierten Reglemente der Pensionsvertrag überhaupt eine vertragliche Vertrauensgrundlage bilden kann (E. 5.3). Der Pensionsvertrag enthält keine Zusicherungen wonach die Pensionspreise s t e t s nur auf den 1. Juli geändert werden dürfen. Zwar umfasst der Vertrag einen Verweis auf eine Klausel in der gemeinderätlichen Taxordnung, welche Anpassungen der Preise nur auf den genannten Termin zulässt. Diese Taxordnung ist jedoch inzwischen durch eine neue

ersetzt worden, die keine solche Beschränkungen mehr beinhaltet (E. 5.4). Die Taxordnung bildet für sich keine Vertrauensgrundlage (E. 5.5). Die Vorinstanz hat die Gemeinde verpflichtet, die von den Pensionären bereits bezahlten erhöhten Taxen im Mehrbetrag zurückzuerstatten. Diese Rückerstattung ist aufzuheben. Gutheissung (E. 5.6). Die Druckausübung der Heimleitung auf die Pensionäre, die Erhöhung der Preise zu akzeptieren, und andere Mängel im Vorgehen veranlassten die Pensionäre zur Rekursanhebung. Die im Rekursentscheid getroffene Kostenverlegung zulasten der Gemeinde ist aus Billigkeitsgründen nicht zu ändern, auch wenn die Gemeinde jetzt im Beschwerdeverfahren obsiegt (E. 6.1). Entsprechend ist auch die Zusicherung einer Parteienschädigung im Rekursverfahren zulasten der Gemeinde nicht aufzuheben (E. 6.2).

Stichworte: ALTERS- UND/ODER PFLEGEHEIM FORMEN DES VERWALTUNGSHANDELNS GEBÜHREN KOSTEN UND ENTSCHÄDIGUNGEN KOSTENVERLEGUNG PARTEIENTSCHÄDIGUNG PENSIONSVERTRAG (ALTERSHEIM) TAXORDNUNG TREU UND GLAUBEN VERFÜGUNG VERTRAG, ÖFFENTLICH-RECHTLICHER VERTRAUENSSCHUTZ ZUSTÄNDIGKEIT

Rechtsnormen: Art. 9 BV Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 4 I. Die Eheleute B und A traten am 19. August 2001 gestützt auf einen Pensionsvertrag vom 27. Juli 2001 in das Alterswohn- und Pflegeheim D X (im Folgenden Heim) ein. Gemäss diesem Vertrag, der damaligen Taxordnung vom 1. März 1985 und der aktuellen Taxtabelle hatten sie für das von ihnen bewohnte Doppelzimmer eine Taxe von Fr. 204.- je Tag zu entrichten. Im Hinblick auf die per 1. März 2003 in Kraft tretende neue Taxordnung vom 29. Oktober 2002 stellte ihnen die Heimleitung am 24. Januar 2003 einen neuen Vertrag samt der neuen Taxordnung zur Gegenzeichnung zu, welcher mit Vertragsbeginn ab 1. März 2003 für das Doppelzimmer eine Grundtaxe von Fr. 280.- pro Tag festlegt. Die Eheleute unterzeichneten diesen Vertrag vorerst nicht. Hingegen wandte sich E, dessen Schwiegermutter am 26. November 1998 eine notariell beglaubigte Generalvollmacht mit Substitutionsbefugnis zugunsten ihrer Tochter F unterzeichnet hatte, mit verschiedenen Schreiben an die Heimleitung, worin er unter anderem geltend machte, die Taxanpassung dürfe erst ab 1. Juli 2003 vorgenommen werden, dies unter Hinweis darauf, dass gemäss Ziff. 2.2 der alten Taxordnung vom 1. März 1985 die neuen Taxen erst ab 1. Juli 2003 erhoben werden dürften (vgl. die Schreiben vom 16. Februar 2003, 23. Februar 2003 und 16. März 2003). Ohne hierauf näher einzugehen, wandte sich die Heimleitung mit Schreiben vom 28. März 2003 direkt an A; darin hielt sie fest, dass der bestehende Pensionsvertrag vom 27. Juli 2001 seitens der Betriebskommission am 31. März 2003 gekündigt werde, sofern die Eheleute A und B den beiliegenden neuen (erstmalig bereits am 24. Januar 2003 zugestellten) Vertrag nicht unterzeichnen würden; ferner wies die Heimleitung darauf hin, "dass die veränderten Taxen (neue Taxordnung) selbstverständlich per 01.03.03 zur Anwendung gelangen". In der Folge ergab sich zwischen E und der Heimleitung eine weitere Kontroverse betreffend das von seinen Schwiegereltern A und B zu leistende Depot. E stellte sich dabei auf den Standpunkt, das diesbezügliche Sperrkonto müsse auf den Namen seiner Schwiegereltern lauten (vgl. Schreiben vom 19. Juni 2003). Mit Schreiben vom 16. März 2004 ersuchte die neu bestellte Rechtsvertreterin der Eheleute A und B die Heimleitung darum, für bisher als Depot einbezahlte Beträge von insgesamt Fr. 12'000.- ein auf den Namen der Eheleute A und B lautendes Konto zu eröffnen sowie die für die Monate März bis Juni 2003 zu viel bezahlten Taxen (Differenz zwischen alter und neuer Taxordnung) zurückzuerstatten. Falls die Heimleitung diesem Begehren nicht stattgebe, werde um Zustellung einer begründeten

Verfügung bis 16. April 2004 ersucht. Hierauf antwortete der Gemeinderat X (Ausschuss für Sicherheit, Gesundheit und Soziales) mit undatiertem, am 26. Mai 2004 versandtem Beschluss (im Folgenden als Beschluss vom 26. Mai 2004 bezeichnet). In Dispositiv Ziffer 1 stellte er fest, "dass die mit der Unterzeichnung des Pensionärvertrags angelaufene Rechtsmittelfrist unbenutzt verstrichen ist und somit auf materiell-rechtliche Einwände betreffend Vertrag und Taxordnung nicht mehr eingetreten wird". In den Erwägungen des Beschlusses befasste sich der Gemeinderat gleichwohl mit den Begehren der Rechtsvertreterin, wie er allerdings einleitend festhielt, "einzig und allein vorsorglich, damit für den Eventualfall – sollte wieder Erwarten der Entscheid einerseits angefochten und andererseits vor der nächsten Instanz materiell-rechtlich zur Beurteilung herangezogen werden – die Überlegungen des Ausschusses dargelegt sind". Dementsprechend heisst es in Dispositiv Ziffer 2 des Beschlusses, "hinsichtlich der konkreten Anfragen der Rechtsbeistandin von B und A betreffend Einzahlung des Depotgeldes und der Überweisung des fraglichen Differenzbetrags" werde auf die Ausführungen in den Erwägungen verwiesen. II. Mit Rekurs vom 25. Juni 2004 liessen A und B dem Bezirksrat Y beantragen, den Beschluss vom 26. Mai 2004 aufzuheben (1); es sei die Gemeinde X zu verpflichten, die von den Rekurrierenden als Depot einbezahlten Fr. 12'000.- samt Zins auf ein auf ihren Namen lautendes Sperrkonto einzubezahlen (2 und 3); es sei festzustellen, dass die Taxerhöhung erst ab dem 1. Juli 2003 wirksam geworden sei und die Rekurrierenden für die Monate März bis Juni 2003 zu hohe Taxen bezahlt hätten (4); es sei die Rekursgegnerin zur Rückzahlung der zu viel bezahlten Taxen samt Zins von 5 % ab 1. Juli 2003 zu verpflichten (5). Der Bezirksrat Y hiess den Rekurs am 15. September 2004 gut. Er verpflichtete die Gemeinde X, die einbezahlten Depots von Fr. 12'000.- auf einem individuellen Konto der Rekurrierenden anzulegen sowie die aufgrund der neuen Taxordnung für die Zeit vom 1. März bis 30. Juni 2003 zu viel bezahlten Taxen nebst einem Zins von 5 % (ab 1. Mai 2003 als dem mittleren Verfallstag) zurückzuerstatten. Die Rekurskosten von Fr. 820.- auferlegte er der Gemeinde X, die er zudem zur Bezahlung einer Parteientschädigung von Fr. 2'000.- an die Rekurrierenden verpflichtete. III. Mit Beschwerde vom 13. Oktober 2004 beantragte der Gemeinderat X, vertreten durch den Ausschuss für Sicherheit, Gesundheit und Soziales, dem Verwaltungsgericht, den Rekursentscheid des Bezirksamts Y vollumfänglich aufzuheben. Der Bezirksrat Y ersuchte das Gericht am 4. November 2004 um Abweisung der Beschwerde. Den nämlichen Antrag stellten A und B in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. Januar 2005; eventualiter ersuchten sie darum, die Beschwerdeantwort als Klage entgegenzunehmen, wobei die Klagebegehren ihren früheren Rekursbegehren 2 bis 5 entsprächen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist nach § 19c Abs. 2 und § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Der Streitwert übersteigt den Schwellenwert von Fr. 20'000.- nicht, weshalb der Fall an sich vom Einzelrichter zu behandeln wäre (§ 38 Abs. 2 VRG). Da jedoch der Streitsache hinsichtlich der Bestimmung des den Beschwerdegegnern offen stehenden Rechtsweges (vgl. nachstehend E. 3) sowie bezüglich der Tragweite des von ihnen angerufenen Vertrauensschutzes (vgl. E. 5) grundsätzliche Bedeutung beizumessen ist, rechtfertigt sich eine Behandlung durch die Kammer (§ 38 Abs. 3 VRG). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Gemäss förmlichem Beschwerdeantrag soll der Beschluss des Bezirksamts Y vom 15. September 2004 vollumfänglich aufgehoben werden. In der

Beschwerdebegründung wird eingangs jedoch ausdrücklich erklärt, die Beschwerde richte sich nicht gegen die Anordnung, die einbezahlten Depots von Fr. 12'000.- bei der Bank G auf einem auf den Namen der Rekurrierenden lautenden individuellen Konto anzulegen, über das diese nur mit Zustimmung des zuständigen Organs der Gemeinde X verfügen könnten. Streitgegenstand bildet demnach einzig noch die vom Bezirksrat festgelegte Verpflichtung der Beschwerdeführerin, den Beschwerdegegnern für die Zeit vom 1. März bis 30. Juni 2003 den Differenzbetrag der Taxen nach alter und nach neuer Taxordnung einschliesslich Zins ab 1. Mai 2003 zurückzuerstatten.

E. 3.1

Mit Rekurs angefochten hatten die heutigen Beschwerdegegner den Beschluss des Gemeinderats X vom 26. Mai 2004, womit dieser auf das Anliegen der Beschwerdegegner, die höheren Taxen erst ab 1. Juli 2003 statt bereits ab 1. März 2003 bezahlen zu müssen, wegen verspäteter Geltendmachung nicht eingetreten war. Bei der Behandlung des Rekurses ist der Bezirksrat davon ausgegangen, als oberstes Organ des Heimes (vgl. Art. 3 des Organisations- und Betriebsreglements vom 11. Januar 1982) habe der Gemeinderat die streitige Taxforderung durch Verfügung festlegen können (Rekursentscheid E. II). Bei der materiellen Beurteilung ist der Bezirksrat jedoch eher von einer vertraglichen Grundlage des Rechtsverhältnisses zwischen dem Heim und den Beschwerdegegnern ausgegangen, hat er doch den von ihm bejahten Vertrauensschutz vorab aus dem zwischen dem Heim und den Rekurrierenden am 27. Juli 2001 abgeschlossenen Pensionsvertrag bzw. daraus abgeleitet, dass gemäss Art. 2.2 der Taxordnung vom 1. März 1985, welche Bestandteil jenes Vertrags bilde, Taxanpassungen jeweils auf den 1. Juli und daher im vorliegenden Fall nicht schon ab 1. März 2003 (das heisst ab Inkrafttreten der neuen Taxordnung) vorgenommen werden könnten. Art. 2.2 der Taxordnung bilde demnach ein wohlerworbenes Recht der Pensionäre, welches gesetzesbeständig sei (Rekursentscheid E. IVa). Gleich wie die Rekurrierenden in der Rekurschrift liess der Bezirksrat in der Schwebe, ob der Pensionsvertrag als verwaltungsrechtlicher Vertrag oder als eine autoritative Anordnung in der Erscheinungsform einer mitwirkungsbedürftigen Verfügung zu würdigen sei. Im Zusammenhang mit der hier vorab zu klärenden Frage nach der Verfügungskompetenz des Gemeinderates als Heimorgan und damit der Zuständigkeit des Bezirksrats als Rekursbehörde kann die Bedeutung des Pensionsvertrags vorerst offen bleiben, sofern sich ergibt, dass die streitbetreffende Taxforderung selbst dann Gegenstand einer Verfügung bilden kann, wenn das (unbestrittenermassen öffentlichrechtliche) Rechtsverhältnis zwischen Heim und Pensionären primär durch einen (verwaltungsrechtlichen) Vertrag begründet wird bzw. wurde. Ist diesbezüglich eine Verfügungskompetenz des Gemeinderats gleichwohl zu bejahen, so hat das Verwaltungsgericht den Rekursentscheid materiell näher zu überprüfen. Denn diesfalls besteht selbst unter der Annahme, das Rechtsverhältnis zwischen dem Heim und den Rekurrierenden als dessen Pensionäre beruhe auf vertraglicher Grundlage, kein Anlass, den Rekursentscheid schon deswegen aufzuheben, weil dem Bezirksrat eine materielle Beurteilung des Rekurses nach §§ 19 ff. VRG von vornherein verwehrt gewesen wäre (für welchen Fall die Beschwerdegegner nunmehr mit ihrem Eventualstandpunkt eine Behandlung ihrer Beschwerdeantwort als Klageschrift beantragen).

E. 3.2

In Lehre und Rechtsprechung ist anerkannt, dass auch bei durch verwaltungsrechtlichen Vertrag geregelten Rechtsverhältnissen das daran beteiligte Gemeinwesen unter Umständen

über einzelne streitige Fragen eine Verfügung treffen kann, um den Rechtsschutz im Anfechtungsverfahren zu gewähren. Dass ein Rechtsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Privaten teilweise oder sogar weitgehend durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag festgelegt ist, schliesst demnach bezüglich einzelner streitiger Aspekte eine Verfügungskompetenz des Gemeinwesens nicht von vornherein aus. In diesem Sinn sind auch die Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts bezüglich Streitigkeiten aus öffentlichen Verträgen einerseits (§ 82 lit. k VRG) und solchen aus Verfügungen im Anfechtungsverfahren andererseits (§ 41 VRG) nicht nahtlos gegeneinander abgegrenzt (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 81-86 N. 3, § 82 N. 38; vgl. zum Verhältnis zwischen personalrechtlicher Klage und personalrechtlicher Beschwerde im Sinn von §§ 74 und 79 VRG auch VGr, 12. Januar 2005, PB.2004.00074, www.vgrzh.ch; ferner RB 2002 Nr. 25). Das gilt namentlich mit Bezug auf Taxforderungen von öffentlichen Alters- und Pflegeheimen. Obwohl hier das Rechtsverhältnis zwischen Heim und den Pensionären häufig durch einen so genannten Pensionsvertrag geregelt wird, der als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren ist (vgl. Verena Bühner-Stierlin, Das Altersheim im Kanton Zürich, Zürich 1993, S. 23), erscheint es angesichts dessen, dass das finanzielle Entgelt für den Aufenthalt und die Betreuung im Heim regelmässig durch generell-abstrakte Erlasse – die so genannten Taxordnungen – geregelt sind, zulässig und zweckmässig, diesbezügliche Streitigkeiten im Anfechtungsverfahren auszutragen; dementsprechend ist es dem zuständigen Organ der Trägerschaft (einer öffentlichrechtlichen Körperschaft) unbenommen, im Streitfall eine entsprechende Verfügung zu erlassen, die mit Rekurs und Beschwerde angefochten werden kann. Demnach ist der Bezirksrat im vorliegenden Fall zu Recht von einer diesbezüglichen Verfügungskompetenz des Gemeinderats X ausgegangen.

E. 4

Der Bezirksrat hat den Nichteintretensbeschluss des Gemeinderats X vom 26. Mai 2004 aufgehoben. Dazu hat er teils ausdrücklich, teils sinngemäss erwogen, mit der Unterzeichnung des neuen Pensionsvertrags am 31. März 2003 durch die Rekurrierenden sei noch keine anfechtbare Verfügung zustande gekommen; daran vermöge der im Vertrag enthaltene Hinweis, dass gegen "Entscheide der Heimleitung und der Betriebskommission im Zusammenhang mit dem Vertrag und der Taxordnung" innert dreissig Tagen beim Gemeinderat schriftlich Einsprache erhoben werden könne, nichts zu ändern. Dementsprechend sei auch das Begehren der Rekurrierenden vom 16. März 2004 um Erlass einer anfechtbaren Verfügung entgegen der Auffassung des Gemeinderates nicht als – verspätetes – Rechtsmittel zu würdigen. Die Beschwerdeführerin hält diesen überzeugenden Erwägungen nichts entgegen, weshalb auf sie verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Der Bezirksrat ist demnach zutreffend zum Schluss gelangt, den Rekurrierenden könne nicht vorgeworfen werden, ihre Anliegen verspätet geltend gemacht zu haben, und er hat daher den Nichteintretensbeschluss des Gemeinderats vom 26. Mai 2004 zu Recht aufgehoben. Der Bezirksrat hat davon abgesehen, die Sache zum Erlass einer Verfügung an den Gemeinderat zurückzuweisen; er hat das Begehren der Rekurrierenden betreffend Rückerstattung der ihrer Meinung nach zu viel bezahlten Taxen selber beurteilt und damit das Vorliegen einer gegenteiligen Verfügung des Gemeinderats vorausgesetzt. Dieses Vorgehen war zulässig und auch zweckmässig, nachdem der Gemeinderat in seinem Beschluss vom 26. Mai 2004 im Sinn eines Eventualstandpunktes begründet hatte, weshalb er das diesbezügliche Begehren der Rekurrierenden ablehne. In

der Beschwerde beanstandet der Gemeinderat denn auch das Vorgehen des Bezirksrats insoweit nicht.

E. 5

Damit ist zu prüfen, ob der Bezirksrat dem Begehren der Rekurrierenden um Rückerstattung der ihrer Auffassung nach zu viel bezahlten Taxen zu Recht entsprochen habe.

E. 5.1

Der Bezirksrat hat erwogen, die Rekurrierenden hätten darauf vertrauen dürfen, dass die höheren Taxen gemäss der am 1. März 2003 in Kraft getretenen neuen Taxordnung vom 29. Oktober 2002 erst ab 1. Juli 2003 erhoben würden. Vertrauensgrundlage bilde Art. 2.2 der alten Taxordnung vom 1. März 1985, welche integrierender Bestandteil des mit den Rekurrierenden am 27. Juli 2001 abgeschlossenen Pensionsvertrags sei. Gemäss dieser Bestimmung würden eventuelle Taxanpassungen jeweils auf den 1. Juli vorgenommen. Damit habe die Gemeinde X "nach aussen hin mit einer Norm bekundet, dass sie nur in einem entsprechenden Turnus die Taxen neu festsetzen werde". Gegenüber den Pensionären des Heims habe sie damit "eine verbindliche Zusage erteilt, auf die sie bei der Regelung ihrer finanziellen Verhältnissen (hätten) vertrauen dürfen". In Verbindung mit dem Pensionsvertrag begründe Art. 2.2 der Taxordnung ein wohlerworbenes Recht der Pensionäre, welches gesetzesbeständig sei. Das bedeute, dass die Rekurrierenden die neue Taxordnung trotz deren Inkrafttreten am 1. März 2003 erst ab 1. Juli 2003 gegen sich gelten lassen müssten. Daran vermöge der Umstand, dass sie am 31. März 2003 den neuen Vertrag, welcher auf die neue, ab 1. März 2003 geltende Taxordnung verweise, unterzeichnet hätten, und dass die neue Taxordnung keine Art. 2.2 der alten Taxordnung entsprechende Bestimmung enthalte, nichts zu ändern. Die Heimleitung habe damals – wie näher ausgeführt wird – "in einer an Nötigung grenzenden Art und Weise auf die betagten Rekurrierenden Druck ausgeübt", den Vertrag zu unterzeichnen.

E. 5.2

Wie erwähnt (vorn E. 3.1) hat der Bezirksrat mit diesen Erwägungen letztlich offen gelassen, inwieweit der Pensionsvertrag als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu würdigen sei. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Pensionsvertrag stelle richtig besehen keinen solchen Vertrag, sondern eine Verfügung dar, die unter Mitwirkung der Rekurrierenden zustande gekommen sei; schon aus diesem Grund sei ein Vertrauensschutz zu verneinen (Beschwerdeschrift S. 5 ff.). Die Beschwerdegegner halten dafür, Art. 2.2 der alten Taxordnung bilde so oder anders eine Vertrauensgrundlage dafür, dass die höheren Taxen gemäss neuer Taxordnung nicht schon ab deren Inkrafttreten am 1. März 2003, sondern erst ab 1. Juli 2003 erhoben werden dürften; das gelte unabhängig davon, ob das Rechtsverhältnis zwischen ihnen und dem Heim als durch öffentlichrechtlichen Vertrag oder als durch Verfügung geregelt angesehen werde (Beschwerdeantwort S. 14 ff.).

E. 5.3

Das Rechtsverhältnis zwischen dem Heim und deren Pensionären wird weitgehend durch die Taxordnung, die Hausordnung sowie das Organisations- und Betriebsreglement bestimmt. Zwar wird gemäss Art. 10 des Reglements vom 11. Januar 1982 das Pensionsverhältnis durch einen schriftlichen Vertrag vereinbart. Das ändert jedoch nichts daran, dass die gegenseitigen Rechte und Pflichten weitgehend durch die genannten (generell-abstrakten) Erlasse geregelt sind und Letztere nur in einzelnen Fragen eine nähere

Konkretisierung (durch Verfügung oder Vertrag) erfordern. So verweist der so genannte Pensionsvertrag (sowohl der alte wie der neue) bezüglich Leistungen und Pensionspreis auf die (alte bzw. neue) Taxordnung. Als einzige wesentliche Konkretisierung enthält der Pensionsvertrag den für die Rekurrierenden als Pensionspreis geltenden Tagesansatz von Fr. 204.- gemäss altem bzw. von Fr. 280.- gemäss neuem Vertrag. Dieser Ansatz könnte aber ohne weiteres Verfügungsmässig festgesetzt werden, da er sich aus der Taxordnung und der zugehörigen Taxtabelle ableiten lässt. Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag besitzt gerade dort seine Rechtfertigung, wo die Verwaltung ein bestimmtes öffentliches Interesse mittels Verfügung nicht – oder jedenfalls nicht in gleicher Weise – erfüllen könnte (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 1071 mit Hinweisen). Dies trifft nach dem Gesagten bezüglich des Rechtsverhältnisses zwischen dem Heim und den Rekurrierenden als dessen Pensionäre gerade nicht zu, jedenfalls nicht bezüglich des hier interessierenden Aspekts dieses Rechtsverhältnisses, der Festsetzung bzw. Anpassung der Grundtaxe. Diese Überlegungen lassen es als fraglich erscheinen, ob der Pensionsvertrag überhaupt eine vertragliche Vertrauensgrundlage bilden könne, die im Sinn eines wohlerworbenen Rechtes (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 1079) Schutz vor einer sofortigen Anwendung der neuen Taxordnung biete. Die Frage kann jedoch aufgrund der folgenden Erwägungen offen bleiben.

E. 5.4

Geht man von einer vertraglichen Regelung des Rechtsverhältnisses zwischen Heim und Pensionären aus, so ist vorab zu prüfen, ob der am 27. Juli 2001 abgeschlossene Pensionsvertrag eine Zusicherung enthält, dass eine Erhöhung des in Ziffer 2 des Vertrags vereinbarten Pensionspreises auf keinen Fall vor dem 1. Juli eines Kalenderjahres vorgenommen werden dürfe. Aufgrund des Vertrauensprinzips, nach denen verwaltungsrechtliche Verträge auszulegen sind (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 19; René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt 1990, Nr. 20 V), durften die Rekurrierenden diesen Vertrag nicht dahin verstehen, dass die Regel von Art. 2.2 der alten Taxordnung auch dann ihre Gültigkeit behalte, wenn eine neue Taxordnung in Kraft trete. Der Pensionsvertrag vom 27. Juli 2001 hält zunächst fest, dass sich der Pensionspreis nach der jeweils gültigen Taxordnung richte und gegenwärtig Fr. 204.- je Tag für das Doppelzimmer betrage (Ziff. 2). Im Pensionspreis sind alle Leistungen gemäss Art. 4 der (damals geltenden) Taxordnung inbegriffen (Ziff. 3). Änderungen der Pensionsbedingungen bleiben vorbehalten (Ziff. 6). Das Organisations- und Betriebsreglement, die Taxordnung und die Hausordnung bilden einen integrierenden Bestandteil des Vertrags (Ziff. 8). Diese Verweisung erfasst zwar auch Art. 2 der damals geltenden Taxordnung, wonach die Taxen jährlich aufgrund des Betriebsergebnisses des Vorjahres, aufgeteilt nach Kosten des Alterswohnheims und nach Kosten der Pflegeabteilung, durch die Betriebskommission berechnet werden (2.1) und wonach eventuelle Taxanpassungen jeweils auf den 1. Juli vorgenommen werden (2.2). Mit Taxanpassungen im Sinn von Art. 2.2 sind jedoch Anpassungen auf der Grundlage und im Rahmen der damals geltenden Taxordnung gemeint, wie sie jeweils in der Taxtabelle (Anhang zur Taxordnung) festgelegt wurden. Für Erlass und Änderung der Taxordnung selber ist nicht die Betriebskommission, sondern der Gemeinderat zuständig (vgl. Art. 4.6.4 des Organisations- und Betriebsreglements in Verbindung mit Art. 14 der Taxordnung). Die im Pensionsvertrag vom 27. Juli 2001 enthaltene Verweisung auf die Taxordnung schloss damit Taxänderungen vor dem 1. Juli eines Kalenderjahres nur im Rahmen und während der Geltungsdauer der damals geltenden Taxordnung vom 1. März 1985 aus. Eine weiter

gehende Schutzwirkung zugunsten der Rekurrierenden lässt sich auch nach dem Vertrauensprinzip weder aus dem Vertrag vom 27. Juli 2001 noch aus Art. 2.2 der bei Abschluss dieses Vertrags geltenden Taxordnung vom 1. März 1985 ableiten. Demgegenüber beruht die Grundtaxe von Fr. 280.-/pro Tag, wie sie im neuen, von den Rekurrierenden am 31. März 2003 unterzeichneten Vertrag mit Wirkung ab 1. März 2003 festgesetzt wird, nicht auf einer Taxänderung im Rahmen der alten Taxordnung, sondern auf dem Erlass der neuen Taxordnung, die am 1. März 2003 in Kraft getreten ist. Damit wurde ein Systemwechsel bei der Taxberechnung vorgenommen: Während nach der alten Ordnung hierfür Reineinkommen und Reinvermögen gemäss Steuererklärung massgebend waren (Art. 3.2), wird die so genannte Grundtaxe nach der neuen Ordnung unabhängig von Einkommen und Vermögen der Pensionäre ermittelt.

E. 5.5

Geht man davon aus, das Rechtsverhältnis zwischen Heim und Pensionären werde im Wesentlichen nicht durch den Pensionsvertrag als verwaltungsrechtlichen Vertrag, sondern durch die genannten Erlasse geregelt, die im Streitfall durch Verfügung zu konkretisieren seien, so ist prüfen, ob Art. 2.2 der alten Taxordnung für sich allein genommen eine hinreichende Vertrauensgrundlage bilden könne, welche der Erhebung der höheren Taxen vor dem 1. Juli 2003 ungeachtet dessen entgegenstehe, dass die neue Taxordnung, die keine Art. 2.2 der alten Ordnung entsprechende Regelung mehr enthält, am 1. März 2003 in Kraft getreten ist. Wie bereits im Zusammenhang mit der Auslegung des alten Pensionsvertrags dargelegt (vorn E. 5.4), lässt sich Art. 2.2 der alten Taxordnung nicht als Zusicherung dahin verstehen, dass die Wirksamkeit einer vor dem 1. Juli 2003 in Kraft tretenden neuen Taxordnung für bisherige Pensionäre bis zu diesem Zeitpunkt hin aufgeschoben bleibe. Dieses Auslegungsergebnis verstösst auch nicht gegen das verfassungsrechtlich gewährleistete (früher aus Art. 4 Abs. 1 der alten Bundesverfassung und heute aus Art. 5 Abs. 3 sowie Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 abgeleitete) Vertrauensschutzprinzip. Lehre und Rechtsprechung schliessen zwar nicht aus, dass auch generell-abstrakte Erlasse eine Vertrauensgrundlage bilden können. Doch trifft dies nur unter besonderen Umständen zu. Im Sinn eines Anspruchs auf eine angemessene Übergangsregelung können sich Private auf das Vertrauensschutzprinzip dann berufen, wenn sie durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwer wiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 641 ff. mit Hinweisen). Das trifft vorliegend mit Bezug auf die Rekurrierenden nicht zu, auch wenn die alte Taxordnung für sie bereits mit Inkrafttreten der neuen Taxordnung am 1. März 2003 ihre Gültigkeit verloren hat, ohne dass ihnen im Sinn einer Übergangsregelung ein Aufschub bis Ende Juni 2003 zugestanden wird. Angesichts dessen, dass sie bereits am 19. August 2001 in das Heim eingetreten sind, lässt sich ihnen gegenüber die sofortige Anwendung der neuen Taxordnung ab 1. März 2003 auch in zeitlicher Hinsicht rechtfertigen, ohne dass darin eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips zu erblicken wäre. Der von ihnen angerufene Bundesgerichtsentscheid vom 15. Dezember 1976 (ZBl 78/1977 S. 267; vgl. auch Müller/Häfelin, Rz. 644 in Verbindung mit Rz. 345) betraf einen anderen, mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbaren Sachverhalt.

E. 5.6

An diesem Ergebnis vermag der Umstand, dass die Beschwerdegegner, wie der Bezirksrat zutreffend erwogen hat, auf fragwürdige Weise bei der Unterzeichnung des neuen

Pensionsvertrags unter Druck gesetzt worden sind, nichts zu ändern. Die Rekurrierenden machen zu Recht selber nicht geltend, die neue Taxordnung hätte ihnen gegenüber überhaupt nicht durchgesetzt werden können, wenn sie den neuen, auf diese neue Ordnung abgestimmten Vertrag am 31. März 2003 nicht unterzeichnet hätten. Streitpunkt bildet allein die Frage eines Aufschubs bis Ende Juni 2003. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen wäre indessen für die Rekurrierenden die neue Taxordnung selbst dann, wenn sie den neuen Vertrag nicht unterzeichnet hätten, bereits ab 1. März 2003 massgebend. Die Umstände, unter denen es zu dieser Unterzeichnung gekommen ist, sind für die zu beurteilende Frage nicht entscheidungswesentlich (vgl. indessen bezüglich der Kostenfolgen E. 6). In Gutheissung der Beschwerde ist demnach Dispositiv Ziffer 1 des Rekursentscheides insoweit aufzuheben, als die Gemeinde X darin verpflichtet wird, den Beschwerdegegnern einen Teil der in der Zeit vom 1. März 2003 bis 30. Juni 2003 bezahlten Heimtaxen (Mehrbetrag aufgrund der neuen gegenüber der alten Taxordnung) zurückzuzahlen.

E. 6.1

Gemäss § 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG tragen mehrere am Verfahren Beteiligte die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen (Satz 1). Kosten, die ein Beteiligter durch Verletzung von Verfahrensvorschriften oder durch nachträgliches Vorbringen solcher Tatsachen oder Beweismittel verursacht, die er schon früher hätte geltend machen können, sind ihm ohne Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens zu überbinden (Satz 2). Damit statuiert diese Bestimmung neben dem für den Regelfall geltenden Unterliegerprinzip ergänzend das Verursacherprinzip, wobei Letzteres nach der Rechtsprechung über die in § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG genannten Tatbestände hinaus auch in Fällen herangezogen werden kann, in denen eine obsiegende Prozesspartei die Verfahrenskosten durch anderweitiges Verhalten unnötig vermehrt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 20). Schliesslich dürfen bei der Kostenverlegung neben den im Gesetz genannten Unterlieger- und Verursacherprinzip auch Billigkeitsüberlegungen berücksichtigt werden (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 23). Wie erwähnt, hat sich die Heimleitung beim Bemühen, die Beschwerdegegner zur Unterzeichnung des neuen Vertrags zu bewegen, nicht korrekt verhalten, was sie nunmehr selber einräumt (Beschwerdeschrift S. 9). Das gilt auch insoweit, als sie die diesbezüglichen Verhandlungen weitgehend direkt mit den Beschwerdegegnern geführt hat, obwohl sie hätte erkennen müssen, dass deren Schwiegersohn, der sich mit mehreren Eingaben an die Leitung gewandt hatte, als bevollmächtigt anzusehen war (vgl. Beschwerdeschrift S. 3). Neben diesem fragwürdigen Verhalten hat aber auch die unsachgemässe Behandlung der Eingabe der Rechtsbeiständin vom 16. März 2004 (auf deren Eingabe der Gemeinderat mit Beschluss vom 26. Mai 2004 zu Unrecht nicht eingetreten ist, vgl. vorn E. 4) wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Beschwerdegegner zur Rekurshebung veranlasst sahen. Es rechtfertigt sich daher, von einer Aufhebung von Disp. Ziff. 2 des Rekursentscheids, wonach die Beschwerdeführerin als damalige Rekursgegnerin die Rekurskosten zu tragen hat, abzusehen. Unter den genannten Umständen erschiene es sodann unbillig, die unterliegenden Beschwerdegegnern die Gerichtskosten tragen zu lassen; da sie auch nicht der obsiegenden Beschwerdeführerin auferlegt werden sollen, sind sie auf die Gerichtskasse zu nehmen.

E. 6.2

Gemäss § 17 Abs. 2 VRG kann im Rekurs- und im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen

Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigte (lit. a). Die nunmehr obsiegende Gemeinde hat weder im Rekursverfahren noch vor Verwaltungsgericht eine Parteienschädigung verlangt; schon deswegen ist ihr keine solche zuzusprechen; abgesehen davon, dass obsiegenden Gemeinwesen Parteienschädigungen nur bei ausserordentlich hohen Umtrieben, die hier nicht ausgewiesen sind, eine Parteienschädigung zugesprochen wird, da das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu ihrem angestammten Aufgabenbereich gehört. Zu prüfen bleibt, ob Disp. Ziff. 3 des Rekursentscheids (Verpflichtung der Gemeinde X zur Zahlung einer Parteienschädigung von Fr. 2'000.- an die heutigen Beschwerdegegner) aufzuheben sei. Nach der Praxis kann es sich in Anwendung des Verursacherprinzips rechtfertigen, von der Zusprechung einer Parteienschädigung an eine obsiegende Prozesspartei zu verzichten, auch wenn die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG an sich erfüllt wären. In Grenzfällen wird es sogar als zulässig angesehen, der unterliegenden Partei zulasten der obsiegenden eine Entschädigung zuzusprechen, sofern Letztere das betreffende Rekursverfahren durch ihr Verhalten verursacht hat (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 33; Martin Bernet, Die Parteienschädigung in der schweizerischen Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1986, N. 239). Unter den aufgezeigten Umständen rechtfertigt es sich, so zu verfahren und Disp. Ziff. 3 des Rekursentscheids trotz Obsiegens der Beschwerdeführerin zu bestätigen. Für das Beschwerdeverfahren ist den unterliegenden Beschwerdegegnern indessen keine Parteienschädigung zuzusprechen. Demgemäss entscheidet die Kammer:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.